

## Trabajo Fin de Grado

La consulta pública previa: Análisis comparado y  
propuestas normativas  
*Prior public consultation: Comparative analysis and  
normative proposals*

Autor

Pablo Gómez Viartola

Director

José Luis Bermejo Latre

Facultad de Derecho  
2019



## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>II. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA. ORIGEN Y ANTECEDENTES .....</b>	<b>7</b>
1. <i>BETTER REGULATION, SMART REGULATION</i> .....	7
2. ENCAJE DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 .....	9
<b>III. REGULACIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN ESPAÑA .....</b>	<b>11</b>
1. CARÁCTER BÁSICO DEL ARTÍCULO 133 DE LA LPAC .....	11
2. INCIDENCIA DE LA STC 55/2018, DE 24 DE MAYO, EN LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 DE LA LPAC .....	13
3. CONTENIDO DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA. OBLIGATORIEDAD Y PRESCINDENCIA.....	15
<b>IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA.....</b>	<b>27</b>
1. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.....	27
2. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN .....	31
3. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA .....	35
<b>V. OTRAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS .....</b>	<b>39</b>
1. LA AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA.....	39
2. LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	43
<b>VI. RECOMENDACIONES Y GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA.....</b>	<b>47</b>
<b>VII. CONCLUSIONES .....</b>	<b>51</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>53</b>



## **LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS**

<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>LALA</b>	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
<b>LBRL</b>	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
<b>LGob</b>	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
<b>LJCA</b>	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
<b>LPAC</b>	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
<b>LPGAr</b>	Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>STS</b>	Sentencia del Tribunal Supremo
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>UE</b>	Unión Europea



## **I. INTRODUCCIÓN**

La cuestión tratada en el presente Trabajo Fin de Grado es el impacto en la legislación, en la praxis de las Administraciones Públicas y en el procedimiento de elaboración normativa de la consulta pública previa como trámite novedoso de participación ciudadana. Así, se pretende analizar su inserción en el ordenamiento jurídico español, su puesta en práctica y la relación existente con otros trámites participativos en el procedimiento de elaboración normativa.

La razón de la elección del tema surge como consecuencia de la realización del Prácticum en el Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado en el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón durante los meses de junio y julio del año 2017. Durante mi estancia en el edificio Pignatelli pude descubrir y profundizar, entre otras, en las novedades legislativas introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, entre las que se encuentra la consulta pública previa. De esta manera se incluía un nuevo trámite de participación inédito hasta entonces tanto en el plano normativo como en el plano práctico.

La principal bondad de la consulta pública previa, como comprobaremos con posterioridad, reside en la anticipación de la participación ciudadana, permitiendo a la Administración contrastar la verdadera necesidad social de una regulación sobre una determinada materia. El resultado de una consulta pública previa es doblemente positivo: para la Administración, permite evitar el gasto de recursos públicos en un procedimiento de elaboración normativa innecesario y para la ciudadanía, porque evita la imposición de cargas a través de una nueva normativa.

Su carácter novedoso, junto con la coetánea aprobación de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, *de Transparencia y Participación Ciudadana de Aragón*, habían supuesto un verdadero *boom* legislativo que otorgaba al Servicio de Participación un papel fundamental en la Administración de la Comunidad Autónoma. Durante ese periodo pude comprobar la existencia de cierta confusión acerca de la totalidad de los trámites de participación ciudadana existentes (consulta pública previa, procesos de participación ciudadana, audiencia e información pública).

La metodología seguida en el desarrollo del trabajo comienza con la lectura de los antecedentes normativos y aquella documentación adicional oportuna para conocer la situación inmediatamente anterior a la incorporación de la consulta pública previa y las razones que impulsaron su desarrollo legislativo en España.

En segundo lugar se analizará la regulación de la consulta pública previa, contenida, principalmente, en el artículo 133 de la LPAC. Durante este análisis se comentará la incidencia de la STC 55/2018, de 24 de mayo, la cual llevó a precisar en parte el ámbito de aplicación del artículo y su carácter básico.

Una vez abordada la perspectiva teórica acerca de la consulta pública previa, se va a analizar de manera breve la puesta en práctica de la misma, distinguiendo entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. Con ello se pretenden resaltar las diferencias existentes en cada Administración y aquellas cuestiones susceptibles de mejora.

Finalmente, se pretende realizar un ejercicio propositivo para superar las carencias existentes tanto en la regulación de la consulta pública previa como en su puesta en práctica, con el objetivo de aumentar la eficacia del trámite y el cumplimiento de los objetivos propios de la consulta pública previa.



## **II. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA. ORIGEN Y ANTECEDENTES**

### **1. BETTER REGULATION, SMART REGULATION**

La consulta pública previa se ha convertido en uno de los trámites de participación pública en la elaboración de proyectos normativos con mayor relevancia en los últimos años.

Con anterioridad al año 2015, año en el que se introdujo la consulta pública previa de manera oficial en nuestro ordenamiento jurídico a través de la LPAC y la LRJSP, ambas con efectos desde 2016, no se había previsto un trámite de consulta pública de manera previa a la elaboración de un proyecto normativo.

Sirva, a modo de ejemplo, la LGob. Su Título V, bajo la rúbrica *De la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y del control de los actos del Gobierno*, regula los procedimientos relativos al ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria por el Gobierno de España. En su articulado original, no se preveía un trámite de consulta pública previa como tal, ni en el caso de la iniciativa legislativa ni para la elaboración de reglamentos, existiendo referencias vagas a «estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad» de la norma y trámites de consulta, informes y dictámenes «que resulten convenientes» o que «se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto», no concretando nunca el carácter previo ni preceptivo de dichos trámites. Cabe destacar que dichas cláusulas se mantienen aún hoy en el articulado vigente.

Así pues, la participación de los ciudadanos afectados, con carácter previo a la elaboración del texto o de manera simultánea, se encontraba sometida al arbitrio del órgano redactor sin que existieran procedimientos reglados sobre su desarrollo e incidencia posterior.

A pesar de ello, se mantenían los trámites de audiencia e información pública previstos para el proceso de elaboración de reglamentos, pero con carácter posterior a la elaboración del texto, trámite aún hoy existente, aunque unificado.

En el año 2010, la OCDE publicó su informe «Mejora de la regulación en Europa: España», (*Better Regulation in Europe: Spain 2010* en su título original en inglés) con el objetivo de «evaluar la capacidad de gestión normativa» de España, «identificando asimismo las desviaciones de las buenas prácticas definidas por la OCDE y la UE en sus

directrices y políticas para la mejora de la regulación». Se trata de un estudio que realiza un seguimiento de informes previos, como el realizado en el año 2000.

En dicho informe se señalaba la ausencia de una política clara sobre la consulta pública<sup>1</sup>. Este aspecto ya fue señalado en el informe del año 2000, donde se destacaba la excesiva discrecionalidad que se otorgaba al legislador respecto de la consulta pública, ya que no había obligatoriedad de la misma con carácter general, ni se especificaba «a quién y cuándo se ha de consultar y qué material se ha de compartir»<sup>2</sup>.

Todo ello tiene como consecuencia la heterogeneidad y diversidad en las formas de realizar la consulta, quedando al arbitrio de cada Ministerio (para el caso del Gobierno de la Nación) su forma y contenido, incluso los plazos. Ello afecta a «la exclusión, la calidad de la información recibida, la falta de retroalimentación y procesos de consulta que tienen lugar demasiado tarde y no dan el tiempo adecuado para darles respuesta»<sup>3</sup>.

A pesar de ello, se señala que existe una práctica habitual de consulta forma o informal a diversos colectivos sociales interesados sobre la legislación.

La recomendación, por lo tanto, es clara: fomentar la consulta pública y establecer una normativa común, clara y simplificada, que permita unificar los procesos entonces existentes.

Asimismo, en el informe se aludían a otros aspectos recomendables para el legislador español como el uso de las TIC para el desarrollo de la consulta pública o la consideración de alternativas a la legislación.

Hemos de incidir en este último aspecto, el cual resulta fundamental para entender el carácter *previo* de la consulta pública en nuestro ordenamiento jurídico y su contenido. La OCDE señala el exceso de legislación en España («hipertrofia legislativa» según el informe). Es por ello que se recomienda realizar la consulta en etapas tempranas del proceso legislativo con el fin de conocer la opinión de los colectivos afectados por la futura norma. De esta manera se puede dilucidar si la legislación es necesaria y si existen alternativas para solucionar el problema concreto.

La implementación de las recomendaciones anteriores se plasma, principalmente, en el artículo 26 de la LGob y en el artículo 133 de la LPAC, ambos con una rúbrica similar

---

<sup>1</sup> OCDE, *Mejora de la regulación en Europa: España*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2011, p. 49.

<sup>2</sup> OCDE, *Mejora de la regulación... cit.*, p. 52.

<sup>3</sup> OCDE, *Mejora de la regulación... cit.*, p. 100.

sobre el contenido de la consulta pública previa. Dicha regulación será analizada en apartados posteriores del trabajo.

## 2. ENCAJE DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Una vez entendida y analizada la situación de relativo vacío regulatorio anterior respecto de la consulta pública previa y el origen de su configuración actual, resulta necesario realizar una breve contextualización acerca del encaje constitucional de la misma. Cabe aludir a dos preceptos principales que consagran la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa, a través de sus diferentes modalidades (consulta pública previa, audiencia e información públicas, procesos de participación...), siendo los artículos 9.2 y 105.a de la CE la fuente de la que emana esta participación.

El primero de los preceptos citados interpela de manera directa a los poderes públicos, asignándoles un mandato tendente a «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política». En dicha vida política hemos de incluir, necesariamente, la participación en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos incluyendo las decisiones de las Administraciones Públicas.

Todo ello se hace explícito en el artículo 105.a de la CE, el cual prevé la «audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

Por tanto, esta audiencia ha de ser entendida de manera amplia, sin identificarla exclusivamente con el procedimiento de audiencia pública, siendo dicho precepto la base de todos los mecanismos de participación pública previstos en el ordenamiento jurídico español<sup>4</sup>. Asimismo supone una garantía para los ciudadanos y una limitación frente a la discrecionalidad de la Administración, garantizando escuchar la opinión de los ciudadanos durante el procedimiento, es decir, antes de la adopción de una decisión.

---

<sup>4</sup> Así se pronuncian la STS, Sala de lo Contencioso, de 28 de octubre de 1988 (nº ROJ 7523/1988), la STS, Sala de lo Contencioso, de 9 de julio de 1988 (nº ROJ 3998/1991) y la STS, Sala de lo Contencioso, de 23 de junio de 1994 (nº ROJ 12241/1994), entre otras.

En dicho artículo cabe destacar la posibilidad del ejercicio de este derecho de manera individual pero también en su vertiente colectiva, a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley.

Por último, y a nuestros efectos, la expresión *disposiciones administrativas* deja fuera de esta participación a las normas con rango de Ley. Se ha de identificar necesariamente *disposiciones administrativas* con el término *reglamento*, tal y como se puede apreciar, entre otras, en el artículo 128 (*De la potestad reglamentaria*) de la LPAC<sup>5</sup>. Por tanto, la Constitución sólo garantiza la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias, en concordancia con la regulación previa de la LGob, como ya se ha señalado *ut supra*.

Con todo ello, podemos concluir que la Constitución garantiza y consagra el derecho de los ciudadanos a la participación en la elaboración de normas reglamentarias, mientras que en el caso de normas con rango de Ley, queda en manos del legislador dicha posibilidad, habiendo sido asumida y desarrollada con carácter general por el legislador estatal. Incluso en los últimos años dicha participación se ha extendido al ámbito parlamentario autonómico a través de las audiencias parlamentarias a organizaciones sociales<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> GARCÍA-TREVIJANO, E. «Sinopsis artículo 105 CE», en *Portal de la Constitución*, Blanco Canales R. (Coord.), Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

<sup>6</sup> SÁENZ ROYO, E. «Participación ciudadana en el estado autonómico», en *Jornadas una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, España, 2009, pp. 1-34.

### III. REGULACIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN ESPAÑA

#### 1. CARÁCTER BÁSICO DEL ARTÍCULO 133 DE LA LPAC

El artículo 133 se encuentra dentro del Título VI de la LPAC, bajo la rúbrica *De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*, el cual recoge, según el preámbulo de la Ley, «los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito». Se trata del último artículo de la norma, recogiendo los derechos constitucionales anteriormente citados y regulando de manera efectiva la forma de participación, garantizando un procedimiento único y sistemático, en consonancia con las recomendaciones de la OCDE.

El artículo 133 recoge la participación de los ciudadanos tanto para la elaboración de leyes como de reglamentos, lo cual supone un aumento de las previsiones constitucionales, las cuales, recordamos, únicamente obligan a una participación en el ámbito reglamentario.

En cuanto a las Administraciones obligadas por el artículo 133, son las mencionadas en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2.3 LPAC, siendo aplicable, en principio, a las Administraciones Públicas, incluyendo en el mismo a: la Administración General del Estado (AGE), las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de otras Administraciones Públicas<sup>7</sup>. Asimismo quedan incluidas las Universidades Públicas, las cuales a pesar del tenor literal de la Ley, son consideradas como Administraciones Públicas<sup>8</sup>. A un lado quedan las entidades de derecho privado, obligadas cuando ejerzan potestades administrativas y, en todo lo demás, cuando así se prevea específicamente.

Por tanto, los del 133 son una serie de mecanismos de participación de aplicación generalizada en las Administraciones Públicas.

La competencia del Estado para la aprobación de dicha Ley se funda, con carácter general, en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Tal precepto se menciona en la

---

<sup>7</sup> El ámbito subjetivo de aplicación del artículo 133 fue matizado por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

<sup>8</sup> Dictamen de la Abogacía General del Estado de 5 de abril de 2019, ref. Entes Públicos 22/19, p. 6.

disposición final primera de la LPAC, en la cual se mencionan los preceptos constitucionales invocados por el Estado para regular la materia que nos ocupa.

Asimismo, en el caso del Título VI también se oponen de manera específica dos preceptos adicionales que fundan la competencia estatal, como la hacienda general (art. 149.1.14.<sup>a</sup> de la CE) y la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13<sup>a</sup> de la CE).

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional, no cabe una invocación genérica del artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la CE como título competencial por el mero hecho de una eventual afección económica de la ley en cuestión<sup>9</sup>. Por motivos similares cabe descartar el artículo 149.1.14<sup>a</sup> de la CE relativo a la hacienda general.

Por tanto, la competencia del Estado para regular los extremos de la consulta pública previa ha de recaer, necesariamente en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, es decir, en la competencia exclusiva del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común.

El problema surge cuando se considera el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias o de carácter general como un procedimiento administrativo especial, por tanto, no común<sup>10</sup>. Esto implicaría que el Estado no tendría competencia exclusiva en la materia, correspondiendo a cada Administración su propia regulación sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias. En este sentido, cabría pensar más allá de las Comunidades Autónomas, pues las entidades locales también están dotadas de potestad reglamentaria, lo que supondría una verdadera atomización y proliferación legislativa, habilitando que cada Administración regulara a su conveniencia un procedimiento de elaboración de reglamentos propio y particular<sup>11</sup>.

En aras de preservar la coherencia de nuestro sistema jurídico y garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, resulta imprescindible la fijación de un procedimiento común y básico para todas las Administraciones, que no supone quebranto alguno de las previsiones constitucionales ni de las competencias reconocidas a las propias Comunidades Autónomas, sino que supone una base mínima

---

<sup>9</sup> Tal y como citaremos y analizaremos luego a través de la STC 55/2018, de 24 de mayo.

<sup>10</sup> Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, «el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general».

<sup>11</sup> BERMEJO LATRE, J.L., «Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 124, 2004, pp. 617-621.

que garantice la igualdad de los ciudadanos y sus derechos, es decir, un régimen jurídico básico.

Todo ello no obsta a que las Comunidades Autónomas regulen sus propias instituciones y sus particularidades, concretando aquellos extremos que el Legislador estatal haya dejado más abiertos o, incluso, aumentar las previsiones estatales, en nuestro caso, de participación. Dicho ejemplo resulta evidente, en el caso de la participación ciudadana, cuando la Comunidad Autónoma de Aragón ha regulado mecanismos de participación ciudadana no previstos por el Estado, que aumentan los derechos y garantías de los ciudadanos<sup>12</sup>.

Con todo ello, se puede concluir que el Estado ostenta una competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE), en particular, la consulta pública previa en las disposiciones administrativas de carácter general tanto de la AGE, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, tal y como figura en el artículo 133 de la LPAC.

Como hemos señalado, dicha competencia estatal no abarca a las disposiciones legales de las Comunidades Autónomas, cuestión que abordaremos a continuación a partir de la STC 55/2018, de 24 de mayo.

## 2. INCIDENCIA DE LA STC 55/2018, DE 24 DE MAYO, EN LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 DE LA LPAC

El 24 de mayo de 2018, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016 interpuesto por la Generalitat de Cataluña, por el que se alegaba la inconstitucionalidad, entre otros, del artículo 133 y de la disposición final primera de la LPAC.

Respecto de la disposición final primera, el TC se adhiere a la tesis anteriormente presentada, según la cual, el Título VI, y en particular, el artículo 133, no se fundan en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> ni 149.1.14<sup>a</sup> de la CE.

---

<sup>12</sup> Así lo reconoce la jurisprudencia constitucional en la STC 110/2018, de 17 de octubre (FJ 3) sobre el procedimiento administrativo común en relación con los artículos 1.2 y 129.4 de la LPAC.

En cuanto a la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la CE), el TC, trayendo a colación sentencias anteriores, tales como la STC 141/2014, de 11 de septiembre, o la STC 91/2017, de 6 de julio, rechaza una «lectura excesivamente amplia» del precepto tal que pudiera vaciar de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Título VI se aprueba en base al establecimiento de unos «principios generales a los que debe someterse la iniciativa normativa de las Administraciones Públicas», prevaleciendo la competencia del Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, así como sobre el procedimiento administrativo común». Se funda su competencia, por tanto, en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE.

En cuanto a la hacienda general (art. 149.1.14.<sup>a</sup> de la CE), con similar criterio, el TC distingue la hacienda general de aquellas normas que regulen la actividad de la Administración, aun cuando supongan un ahorro en costes o una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. En tanto que «no disciplinan la actividad financiera de las entidades públicas ni sus derechos y obligaciones de contenido económico», no pueden incluirse en materia de hacienda general sino que se funda, de nuevo, en la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE.

Entrando ya, propiamente, en el artículo 133, se alegó la inconstitucionalidad del precepto en varios de sus puntos.

En primer lugar, se adujo la invasión competencial debido a que el artículo 133 se refiere a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, la cual corresponde al Gobierno autonómico (y no a la Administración), fundándose su competencia en sus Estatutos de Autonomía. Por tanto, no siendo parte del procedimiento administrativo común y no correspondiendo a una Administración Pública (sino al Gobierno), la iniciativa legislativa autonómica no se encuentra dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE. En consecuencia, el artículo 133 no resultaría aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, la Generalitat de Cataluña alegó que el artículo 133, en cuanto a su contenido material, queda fuera de los límites de la competencia exclusiva estatal en el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE), invadiendo con ello su competencia autonómica de regulación de su organización y sus procedimientos. El TC,



por su parte, consideró que la competencia básica estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas incluye la capacidad de regular algunos aspectos básicos sobre el procedimiento reglamentario, incluyendo el de las Comunidades Autónomas.

Así, el TC declaró como bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas las previsiones del primer inciso del apartado primero del artículo 133 («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública»), y el primer párrafo del apartado cuarto. El resto de las previsiones del artículo 133 «descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico».

Se reconoce, en consecuencia, la competencia autonómica para regular aspectos sobre la forma y duración de la consulta pública previa en la elaboración de reglamentos. Asimismo el TC señala que las Comunidades Autónomas siempre pueden aumentar las previsiones regulatorias del Estado, incrementando el nivel de participación previsto en la ley, ampliando supuestos en los que procede la participación ciudadana o reduciendo las excepciones que eximen de someter una norma a la participación ciudadana.

En suma, la STC 55/2018, de 24 de mayo, mantiene la integridad del artículo 133 para la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación y la iniciativa reglamentaria tanto del Gobierno de la Nación como de las entidades locales. En cuanto a las Comunidades Autónomas, el artículo 133 no es aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, y se reputan bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas la obligatoriedad de una consulta pública previa la elaboración de un proyecto reglamentario (artículo 133, apartado primero, primer inciso), y las excepciones señaladas en el apartado cuarto, párrafo primero (normas presupuestarias u organizativas o concurrencia de razones graves de interés público que lo justifiquen).

### 3. CONTENIDO DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA. OBLIGATORIEDAD Y PRESCINDENCIA

A continuación, vamos a caracterizar la consulta pública previa de manera general, desgranando sus principales aspectos contenidos en su regulación del artículo 133 de la LPAC.

La principal característica de la consulta pública es el momento en el que tiene lugar la misma. Hablamos, obviamente, de su carácter *previo*, es decir, en un momento temporal anterior a la elaboración del texto normativo. Se trata de un momento en el que «no hay texto», un momento en el que el Gobierno o la Administración tienen una motivación para ejercer su iniciativa regulatoria en una determinada materia pero no se ha materializado en una propuesta normativa concreta.

El objetivo, por tanto, es consultar a la ciudadanía sobre si la motivación para regular una materia encuentra su correlativa necesidad de regulación en la propia opinión pública. Con ello vemos que se trata de romper las barreras existentes entre la sociedad y sus gobernantes. Con posterioridad a la consulta, comenzaría a materializarse el propio texto normativo, es decir, comenzaría la redacción del texto siguiendo los cauces legales pertinentes (en función de si corresponde a una iniciativa legislativa o reglamentaria).

En cuanto a los *destinatarios* de la consulta pública previa, la ley distingue a los sujetos y las organizaciones más representativas, ambas categorías potencialmente afectadas por la futura regulación. Se trata, por tanto, de recabar no sólo la opinión de los sujetos individualmente considerados sino que también se pretende conocer la opinión de entidades que defienden intereses colectivos de cualquier índole. En este punto surge una de las principales preguntas sobre los destinatarios: ¿existe alguna posibilidad de acotación de los destinatarios de la consulta pública previa? La ley guarda silencio al respecto. En el artículo 133 podemos observar dos límites implícitos que pueden acotar el ámbito subjetivo de la consulta pública previa: la potencial afectación y la representatividad en el caso de las organizaciones.

Respecto al primero de los límites, éste opera para ambas categorías, tanto sujetos como organizaciones. El artículo 133 se mantiene muy abierto ya que la afectación por la futura norma puede ser tanto directa como indirecta. Ello nos podría llevar a tomar como referencia el ámbito de aplicación subjetivo de la eventual norma que se pretendiera articular, pero supondría la exclusión de individuos y organizaciones que se vieran afectados de manera indirecta por la nueva regulación. Además de la exclusión de una buena parte de la sociedad, en el caso de los sujetos, el establecimiento de límites determinados por la afectación futura supondría la imposición de cargas tanto a los participantes en la consulta como a la Administración. Para los participantes, supondría una carga para acreditar una determinada condición de *afectado* no siempre de fácil

prueba, todo ello según un hipotético ámbito de aplicación subjetivo de la futura norma. Para la Administración supondría un ejercicio de control desmedido, demorando en el tiempo la consulta pública previa y aumentando los costes de la misma. Todo ello además, en el ámbito de Internet, el cual dificulta en mayor medida la garantía de identidad de los sujetos. En el caso de las organizaciones, la limitación de la participación resultaría más sencilla, al ser más notorio los fines y objetivos perseguidos por una organización y al obrar en poder de los registros de la Administración los estatutos de las organizaciones.

La conclusión respecto a la exclusión de la consulta por la *no afectación* es clara: en el caso de los sujetos no parece razonable excluir a cualquier persona que pretenda participar en ella, mientras que en el caso de las organizaciones sí que podría resultar más razonable y sencillo. En cualquier caso, queda al arbitrio de la Administración competente la eventual exclusión, pues la ley resulta ambigua en este extremo.

Respecto al segundo de los límites, éste sólo afecta a las organizaciones, las cuales han de ser las «más representativas». Esta representatividad de las organizaciones es una fórmula muy abierta, que permite a la Administración invitar a la participación únicamente a determinadas organizaciones, asegurando con ello la opinión de las principales entidades que agrupan intereses colectivos en la materia. Supone, pues, para la Administración una facultad para invitar a determinadas organizaciones. La duda surge por lo que se entiende por *representativas*. Para determinar la representatividad se pueden acudir a determinados parámetros: al ámbito de actuación de cada organización, a ámbitos territoriales inferiores al de la Administración competente, al número de socios de la organización, a su volumen presupuestario, a su grado de conocimiento en la sociedad, etc. Como vemos, pueden existir diferentes parámetros que den como resultado a unas organizaciones u otras como las más representativas. Como conclusión parece que la Administración puede invitar únicamente a determinadas organizaciones de la manera que considere más oportuno garantizando siempre la representatividad de las mismas.

En cualquier caso y respecto a los límites, la restricción en la participación por parte de la Administración supone una pérdida en la legitimidad de la consulta pública previa y, en consecuencia, de la futura norma. Dado que los objetivos de la consulta pública previa es el conocimiento de la opinión pública sobre una determinada materia objeto de debate sobre una futura regulación, parece adecuado contar con el mayor número

posible de participantes en la misma, garantizando una respuesta diversa y plural que permita a la Administración competente una actuación futura más respaldada, tanto potenciando determinadas regulaciones como absteniéndose de regular.

Por último, existe un límite de carácter genérico que no figura en el artículo 133, sino en el artículo 3 de la LPAC, la capacidad de obrar, en la que no vamos a profundizar, pero que exige, de acuerdo con las normas civiles, la mayoría de edad para las personas físicas (art. 322 CC).

En cuanto al *medio* a través del cual debe tener lugar la consulta, el artículo 133 es meridiano, vinculando la consulta pública previa a los medios electrónicos. En este caso, ha de tener lugar en el portal web de la Administración competente.

¿Por qué esta prevalencia del portal web? La Ley 11/2007, de 22 de junio, *de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, ley derogada por la LPAC, ya consagró el derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos en su relación con las Administraciones Públicas. Asimismo, la OCDE ya incluyó en sus informes de 2010<sup>13</sup> y 2014<sup>14</sup> la necesidad de fomentar las relaciones con la Administración por medios electrónicos.

La propia LPAC, en su artículo 14 ya recoge y desarrolla el «derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas», existiendo una prerrogativa a favor de la Administración, la cual puede obligar a los administrados, bajo ciertas circunstancias, al uso de medios electrónicos en un procedimiento.

Además, el uso de medios electrónicos refuerza algunos de los principios de buena regulación del artículo 129 de la misma ley que deben regir el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, tales como el principio de transparencia, procurando un «acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración y eficacia», y el principio de eficiencia, racionalizando la gestión de los recursos públicos.

Como vemos, este ha de ser el medio principal que dé publicidad a la consulta pública y canalice la participación. El propio artículo 133 LPAC no impide que, en aras del fomento de la participación ciudadana, la consulta web se vea complementada por otros medios electrónicos o físicos que aumenten las previsiones contenidas en el articulado.

---

<sup>13</sup> OCDE, *Mejora de la regulación...* cit., p. 54.

<sup>14</sup> OCDE, *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, pp. 183-190.

En cuanto al *contenido* de la consulta pública previa, ésta se ha de centrar en cuatro aspectos principales: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias. Con ello, vemos que se responde a un esquema básico de cualquier debate: analizar y contextualizar qué fenómeno se quiere regular, por qué hay que hacerlo ahora y quién lo demanda, en qué sentido o dirección se pretende regular y las alternativas a la regulación propuesta. La distinción entre los cuatro puntos es muestra de la conceptualización de la consulta pública como un proceso estructurado y bien definido.

Como vemos, estos cuatro puntos ayudan a clarificar el alcance de la consulta, proporcionando un esquema sencillo a seguir por todas las Administraciones afectadas por el artículo, que revierte en un beneficio para los participantes potenciales. Además, con estos cuatro puntos se facilita que la consulta tenga un alcance justo, esto es, que no sea demasiado inespecífica o incisiva. Ambos casos desincentivarían la participación ciudadana en el proceso y colisionarían con el principio de transparencia del artículo 129.5 de la LPAC, según el cual las Administraciones Públicas «posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas».

Ligado al contenido, hemos de profundizar en las previsiones del apartado 3 del artículo 133, el cual establece un mandato a las Administraciones Públicas para que, facilitando y posibilitando la participación en la elaboración de las normas, tal y como hemos citado en el principio de transparencia, se pongan a disposición de los participantes cuantos documentos e información complementaria sea necesaria para que éstos puedan tener una participación activa y fundada, útil en definitiva. Además, dichos documentos han de ser claros y concisos. Por tanto, esta documentación adicional y complementaria se establece como condición *sine qua non* para que se pueda recabar la opinión, en los términos del apartado 1 del artículo 133, o, lo que es lo mismo, que los participantes puedan emitir su opinión, en los términos del apartado 3 de artículo 133. La documentación adicional cumple una función descriptiva e informativa, que permite a los participantes comprender, precisamente, la posición de la Administración en cuanto a los cuatro aspectos principales mencionados *ut supra* que suponen el contenido básico de la consulta. Dicha documentación puede tener una naturaleza diversa, desde otros textos legales y reglamentarios de diferentes Administraciones, informes y dictámenes

de diversos organismos nacionales e internacionales, o cualquier otra documentación básica que ayude tanto a contextualizar la cuestión objeto de consulta por parte de la Administración, como a facilitar la formación de una opinión fundada a los participantes.

En cuanto a la *prescindencia* de la consulta pública previa, el artículo 133, en su apartado 4, prevé un catálogo de exclusiones del trámite de consulta. Se trata de una potestad en manos de la Administración competente, tal y como denota el uso del futuro del verbo poder («podrá prescindirse» o «podrá omitirse»). La Administración podrá excluir la consulta pública previa de la iniciativa correspondiente.

En primer lugar, se citan las *normas presupuestarias u organizativas* de cualquier Administración Pública. En el caso de las normas presupuestarias, se puede argumentar su carácter fundamental a nivel político. Esto otorga a las normas presupuestarias de una tramitación y relevancia especiales, cuestión que podría eximir la consulta pública previa, incluyendo la opinión del público dentro de las posturas políticas representadas en el Parlamento u órgano representativo. De la misma manera, la complejidad técnica y vinculación a documentos y normas técnicas de las propias normas presupuestarias, desaconseja la consulta pública previa ya que se convertiría en un trámite complejo, extenso y costoso, lo que atentaría contra la naturaleza y principios que informan la consulta pública previa. Por último, en el caso de las normas presupuestarias, cabe destacar que, en los últimos años, ya se están implementando trámites participativos en los presupuestos, principalmente a nivel local, a través de los denominados *presupuestos participativos*, permitiendo a la ciudadanía la decisión sobre el destino de determinadas partidas municipales de inversión y gasto público. En cuanto a las normas organizativas, se trata de normativa de carácter interno de las diferentes Administraciones Públicas. En virtud de su propia potestad de autoorganización y autonomía y la naturaleza técnica de las normas organizativas, se desaconseja la consulta pública previa.

En segundo lugar, se citan las *razones graves de interés público* como base para la prescindencia de la consulta pública previa, exigiendo una justificación de las mismas. La cuestión fundamental aquí es dilucidar qué se entiende por interés público. El uso de este concepto jurídico indeterminado confiere una amplia discrecionalidad a la Administración. Existe cierta discusión doctrinal en torno a la plena equivalencia entre

el interés general y el interés público<sup>15</sup>, cuestión que no vamos a ocupar en el presente trabajo. En cualquier caso, el interés público se configura como un concepto jurídico indeterminado que concede a la Administración una gran discrecionalidad en cuanto a la consulta pública previa se refiere. Dicha discrecionalidad se encuentra limitada por el principio de legalidad, recogido en el artículo 9.3 de la CE de manera genérica y en el artículo 106.1 de la CE referido a la actuación administrativa. En definitiva, la Administración ha de probar y motivar la existencia de razones de interés público, además, graves, que justifiquen la exclusión del trámite de consulta pública previa. Dicha actuación administrativa se encuentra sometida, tal y como hemos señalado, al control judicial referido en el artículo 106.1 CE, el cual opera como límite a la discrecionalidad administrativa.

A continuación, en el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 133, se menciona la ausencia de *impacto significativo en la actividad económica* como presupuesto para la exclusión de la consulta pública previa. De esta manera, se fundamenta un pensamiento economicista, presuponiendo una conexión entre el interés económico de los sujetos y su interés participativo. Ciertamente, se trata de una presunción un tanto peligrosa, abriendo la puerta a la exclusión de materias culturales, educativas, ecológicas, de movilidad... de interés capital para una buena parte de organizaciones y de la propia ciudadanía y que pueden suponer una afección económica mínima. De la misma manera, se ha configurado un concepto muy abierto y flexible quedando varias cuestiones indeterminadas. Tal es la *significatividad* del impacto económico, la cual puede ser interpretada en términos cuantitativos o bien cualitativos. Tanto sucede con el impacto en la actividad económica, el cual puede ser interpretado con carácter general, en relación a un sector concreto, en términos económicos, en términos de empleo... Ante esta incertidumbre cabe citar el Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre, del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, que intenta aclarar las dudas interpretativas en torno a este concepto y los dos siguientes. Así, estima que el concepto de impacto significativo en la actividad económica viene a referirse al «conjunto de posibles efectos, de especial importancia, que sobre la actividad económica de los destinatarios pueda derivarse como consecuencia de la aprobación de la norma proyectada o de su modificación (horarios e establecimientos, espectáculos públicos,

---

<sup>15</sup> ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016.

etc.)». Dicho concepto, si bien sigue siendo bastante abstracto, arroja algo de luz ante la regulación estatal.

Asimismo, se incluye la ausencia de *obligaciones relevantes a los destinatarios*. Aquí sucede otra tanta incertidumbre con el uso del adjetivo *relevante*, el cual, de acuerdo con la Real Academia Española, puede equipararse a importante o significativo. ¿Quién califica la relevancia de las obligaciones impuestas a los destinatarios y en base a qué criterios? De nuevo, la Ley guarda silencio sobre todos estos extremos. De la misma manera, podemos recurrir al Dictamen citado del órgano consultivo valenciano, quien entiende que las obligaciones relevantes son «cargas o de deberes de especial trascendencia, con proyección, en el supuesto de deberes, de carácter especialmente económico»<sup>16</sup>.

El tercero de los supuestos incluidos en el segundo párrafo del apartado 4 es la regulación de *aspectos parciales de una materia*. En este punto existe una gran incertidumbre sobre la inclusión como aspectos parciales de dos posibilidades diferentes: los reglamentos parciales (es decir, aquellos que no regulan la generalidad de la materia sino que se centran en aspectos parciales de la misma) y las modificaciones de cualquier tipo de reglamento, en tanto que no regulan la totalidad de los aspectos de una determinada materia. De nuevo, el órgano consultivo valenciano entiende por aspectos parciales «regulaciones puntuales o concretas de determinados aspectos de un reglamento o de una ordenanza vigentes, siempre y cuando no tenga, a su vez, un impacto significativo en la actividad económica ni implique obligaciones relevantes para los destinatarios». Esta interpretación (circunscrita al ámbito de lo local) no parece resolver la cuestión de los reglamentos parciales, pero sí que parece incluir dentro de la exención las modificaciones de reglamentos con alcance limitado. Valoración aparte merece la aclaración final: el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* parece apostar por el hecho de que si concurre bien un impacto significativo en la actividad económica o bien se impongan obligaciones relevantes a los destinatarios, no cabe ampararse en una regulación parcial para evitar la consulta pública previa. Similar consideración se podría realizar alterando los factores, de tal manera que la concurrencia de cualquiera de los tres (impacto significativo, obligaciones relevantes o regulación general) obligaría a una consulta pública previa. En cambio, este planteamiento parecería colisionar con el tenor literal de la Ley, que utiliza la

---

<sup>16</sup> Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre, del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*.



conjunción disyuntiva *o* y que parece apoyar la tesis contraria, eximiendo de consulta cuando concurra tan sólo uno de los tres requisitos.

Estos tres conceptos incluidos dentro del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 133 no han sido definidos por la jurisprudencia, lo cual permite una muy amplia discrecionalidad por parte de la Administración, que puede flexibilizar cuanto quiera los conceptos mencionados. A salvo queda la interpretación del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, la cual carece de carácter vinculante, pero que permite una primera aproximación jurídica a los conceptos del párrafo segundo del apartado 4 y su relación entre ellos<sup>17</sup>.

Todo ello da como lugar a una paradoja que permite el uso de la consulta pública previa a modo de acordeón por parte de la Administración, ensanchando o estrechando su alcance, según las circunstancias<sup>18</sup>. Por tanto, el apartado 4 permite el vaciamiento casi total del alcance de la consulta pública previa. Cabe recordar, que la exclusión de la consulta pública previa ha de estar justificada y motivada por la Administración, quedando su actuación sometida al control judicial.

Por último, el párrafo segundo del artículo 133.4 de la LPAC prevé que la tramitación urgente de la iniciativa normativa pueda eximir del trámite de consulta pública previa si así se prevé en la normativa reguladora de dicha tramitación.

A continuación vamos a analizar cuáles son las *consecuencias* de prescindir de la consulta pública previa. En general, podemos distinguir dos posturas doctrinales bien definidas, las cuales vamos a resumir de manera sucinta.

Una primera posición doctrinal prescribe la nulidad de la iniciativa normativa cuando se omiten los trámites participativos, encontrando diversos apoyos argumentales<sup>19</sup>. En primer lugar, el uso del tiempo verbal futuro, *se sustanciará*, parece indicar lo preceptivo e imperativo del trámite. Además, se refuerza dicha postura asumiendo que, previendo el artículo 133.4 un catálogo amplio y flexible de excepciones a la consulta

---

<sup>17</sup> Así se establece, con carácter general, en el artículo 2.3 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la *Generalitat*, de Creación del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*: «Los dictámenes del *Consell Jurídic Consultiu* no serán vinculantes, salvo que las leyes dispongan lo contrario».

<sup>18</sup> Así fue indicado por el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015: «En este punto, el anteproyecto ganaría en claridad si evitase el uso de conceptos jurídicos indeterminados, tales como "obligaciones relevantes", "impacto significativo" o "regulación de aspectos parciales de una materia" como supuestos justificativos de la posible omisión de este trámite de consulta pública».

<sup>19</sup> BERMEJO LATRE, J.L., «Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 124, 2004, p. 616.

pública previa, con mayor razón, la situación fuera de dichas excepciones y la ausencia de consulta pública previa confiere una especial gravedad a la situación, siendo la consecuencia la invalidez total de la disposición<sup>20</sup>. En este sentido se pronuncia el artículo 47.2 de la LPAC para el caso de los reglamentos, posición ésta criticada de manera acertada, a nuestro juicio, por parte de la doctrina<sup>21</sup>.

Frente a esta postura, otros autores consideran la necesidad de relajar dicha nulidad, prefiriendo la anulabilidad de la disposición en cuestión como solución general<sup>22</sup>. Se viene a admitir la obligatoriedad del trámite de la consulta pública previa pero se señala que la Ley no lo considera como un trámite imprescindible o esencial. Ejemplo de ello es la no vinculación de la Administración por los resultados obtenidos en la consulta, no siendo necesario ni responder a las aportaciones, de acuerdo con el artículo 133 de la LPAC. Además, dicha participación podría suplirse en trámites posteriores (audiencia e información pública)<sup>23</sup>. La nulidad supondría el reinicio del procedimiento de elaboración normativa, sin cambios sustanciales en el resultado, por lo que la doctrina no considera ésta una solución general satisfactoria. Por el contrario, las consecuencias podrían ser negativas si el interés público por los efectos ya desplegados de la disposición controvertida es mayor que el interés participativo omitido. Se prioriza así, a juicio de dicha doctrina, el principio de seguridad jurídica. No se niega, en cambio, la aplicación de la solución de la nulidad total en aquellos casos concretos que la afección al interés público sea elevada.

Ambas posturas encuentran su acomodo jurisprudencial, pues no existe una unanimidad en la jurisprudencia en cuanto al carácter facultativo o imperativo de algunos trámites en el procedimiento de elaboración normativa<sup>24</sup>.

Esta es la situación para el caso de los reglamentos, pero situación similar podemos encontrar para el caso de las iniciativas legales. En estos casos, parece inferirse, según el artículo 133 de la LPAC, la naturaleza administrativa del procedimiento legislativo,

---

<sup>20</sup> CIERCO SEIRA, C., «La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias», en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2017, p. 127.

<sup>21</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., «La calificación de los vicios de los reglamentos», en *Revista de Administración Pública*, 205, 2018, p. 13-48.

<sup>22</sup> AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., «La modulación de los efectos de la nulidad en los reglamentos», en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, 2017, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 374.

<sup>23</sup> Planteamiento que levanta gran oposición entre parte de la doctrina, pues ambos trámites no son equiparables ni por su naturaleza ni función. CIERCO SEIRA, C., «La consulta pública...», *cit.*, p. 128.

<sup>24</sup> AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., «La modulación de...», *cit.*, p. 9-10.

cuestión criticada por el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril, mencionado con anterioridad. Se señaló que «la iniciativa legislativa no puede quedar reducida a un mero conjunto de trámites administrativos, por más que presente una innegable vertiente procedimental, ni encuentra tampoco acomodo en una norma destinada, fundamentalmente, a regular el procedimiento administrativo común, ni siquiera cuando en tal norma se articula su ejercicio a través de una tramitación que pretende imponerse a todas las Administraciones Públicas». Se apostaba por una distinción entre ambos procedimientos y la regulación de la iniciativa legislativa a través de la LGob. Finalmente se mantuvo el hoy artículo 133 de la LPAC y se modificó la LGob para dar acomodo a las nuevas previsiones. En cualquier caso, según el artículo 29.3 de la LGob, «los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno [...] son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa». Asimismo, tanto para el Gobierno de la Nación como el Gobierno de cualquier Comunidad Autónoma, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 2.ª de la LJCA, según el cual, quedan sometidos al control judicial «[...] los elementos reglados [...] en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos».

Hemos intentado desgranar y explicar algunos de los aspectos fundamentales de la regulación de la consulta pública previa incluidos dentro del artículo 133 de la LPAC. De la misma manera, podemos notar que en la citada regulación existen varias lagunas de aspectos que, *a priori*, son capitales. Encontramos vacíos en cuanto a la duración de la consulta, la forma o estructura a la hora de emitir la opinión (más allá del medio electrónico), la necesidad o no de responder a las aportaciones de los participantes y la forma de realizarlo (pareciendo que no hay obligación ninguna para la Administración), la vinculación de los resultados de la consulta a las actuaciones posteriores de la Administración (de la misma manera, no hay ningún tipo de vinculación)... Dado el carácter básico de la regulación del artículo 133 en función de la Administración competente, parece lógico pensar que estos extremos ignorados en la Ley básica se encuentren regulados en las leyes propias del Gobierno (en el caso del Estado y las Comunidades Autónomas) o en la LBRL. La realidad, en cambio, es bien diferente.

Como ya se ha podido observar con anterioridad, la regulación de la consulta pública previa, mas allá de lo dispuesto en el artículo 133 de la LPAC, apenas encuentra

respuesta en el caso del Gobierno de la Nación<sup>25</sup>, siendo éste el único que tiene una regulación para todo lo no previsto en el artículo 133. Por el contrario, Aragón no ha llevado a cabo una regulación legal de la consulta pública previa a pesar de las indicaciones del Consejo Consultivo de Aragón<sup>26</sup>, más aún teniendo en cuenta la incidencia de la STC 55/2018, de 24 de mayo, que ya explicamos con anterioridad. En el ámbito local, tampoco se han incluido modificaciones en la LBRL.

El desarrollo de la consulta pública previa se ve regulado, más allá de los textos legales, por Acuerdos de los Consejos de Gobierno de las CCAA e Instrucciones en el caso de la Administración Local, sin valor legal pero sí reglamentario, disposiciones que pasamos a analizar en el siguiente epígrafe del presente trabajo.

---

<sup>25</sup> Véase los artículos 26 y 27 de la LGob.

<sup>26</sup> El Consejo Consultivo de Aragón, en su Dictamen 175/2018, de 11 de julio, sobre el trámite de consulta pública previa: «[...] este Consejo Consultivo lo somete a la consideración del Gobierno de Aragón para que, en el caso de que lo considere oportuno, tramite la correspondiente modificación de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón para su adaptación a la legislación básica del Estado en su interpretación conforme a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

#### **IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA**

El objetivo de presente epígrafe es el análisis, desde una perspectiva más práctica, de las diferentes maneras de articular la consulta pública previa en la AGE, la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. Se pretende con ello ver las diferencias normativas en su regulación (si las hay) y las diferentes prácticas consolidadas en cada uno de los tres niveles administrativos.

##### **1. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

En el ámbito de la AGE, rigen varios preceptos que regulan la consulta pública previa, como ya hemos señalado anteriormente. En primer lugar, el artículo 133 de la LPAC, que rige, con carácter básico, en toda su máxima extensión. Además, los artículos 26 y 27 de la LGob amplían y matizan lo previsto en la legislación básica.

El artículo 26 de la LGob, bajo la rúbrica *Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamento*, contiene una regulación muy próxima al artículo 133 de la LPAC. En cambio, colma algunas de las lagunas que se encuentran en la LPAC.

Respecto a las razones que permiten prescindir de la consulta pública previa, éstas han de estar previstas, motivadas y justificadas en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 26.2 de la LGob). Dicha memoria se encuentra regulada en el artículo 26.3 de la LGob, siendo una suerte de informe que recoge buena parte del procedimiento de elaboración normativa.

En cuanto a la duración de la consulta, el mismo artículo 26.2 de la LGob establece un mínimo de quince días naturales.

En cuanto a las aportaciones recibidas, el artículo 26.3.g de la LGob obliga a la inclusión de un resumen de las principales aportaciones recibidas en la consulta pública previa dentro de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo. De nuevo, se deja al arbitrio de la Administración el alcance y extensión de dicho resumen, así como la decisión sobre dar respuesta o no, y en qué forma, a las aportaciones recibidas.

Por último, respecto de la tramitación urgente, el artículo 27.2.b de la LGob permite la omisión del trámite de consulta pública previa. Asimismo, tal y como se establece en el

artículo 26.11 de la misma ley, en el caso de tramitación y aprobación de decretos-leyes también se permite la omisión del trámite de consulta pública.

El resto de regulación de la consulta pública previa en el ámbito de la AGE se encuentra en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, *por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales*. Resulta aplicable a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias.

En dicha Orden se establece una triple vía de acceso a las consultas públicas previas abiertas a la participación: a través del Punto de Acceso general electrónico de la AGE (administracion.gob.es), con enlace a cada punto de acceso ministerial; a través de cada departamento ministerial de manera directa (*Participación pública en proyectos normativos*); y a través del Portal de Transparencia, conectando con el punto de acceso de cada departamento ministerial.

Así, se recogerá el listado de las iniciativas en fase de consulta pública previa, indicando su nombre (título) y la fecha del fin de la consulta, ordenadas cronológicamente.

En cuanto a la consulta pública, propiamente dicha, se aumentan las previsiones del artículo 133.1 de la LPAC<sup>27</sup>. En este sentido, se incluye un apartado sobre los antecedentes de la norma, es decir, sobre la regulación previa.

Respecto de la forma de aportar de los participantes, la Orden referida establece que se facilitará «un cuadro de texto libre, con la opción de adjuntar documentos». Una vez recibida la opinión de cada participante, se enviará un acuse de recibo de las aportaciones.

Una vez analizada la regulación en el ámbito de la AGE, vamos a hacer un breve examen sobre la evolución de la puesta en práctica de la consulta pública previa a lo largo de los últimos años.

En primer lugar, cabe destacar la elevada atomización de la consulta pública previa al no contar con un único punto de participación. Si bien puede parecer lógico que cada

---

<sup>27</sup> Que preveía la consulta «acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, b) la necesidad y oportunidad de su aprobación, c) los objetivos de la norma, y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias».

Ministerio cuente con su propio apartado de participación, el hecho de que no exista un único punto que permita visualizar la totalidad de las consultas públicas previas realizadas y abiertas, también resulta excesivamente complejo, aumentando las cargas para el público.

En cuanto a la duración de la consulta, sí que se aprecia cierto consenso en torno a los quince días, aunque existen consultas con plazos superiores<sup>28</sup>. A pesar de ello sí que resulta permanente una laguna en torno al plazo de quince días. Encontramos consultas que observan el plazo de quince días naturales<sup>29</sup>, mientras que otras se atienen al plazo de quince días hábiles<sup>30</sup>. Se trata de una cuestión anecdótica, pues la propia LGob hace referencia a los quince días naturales como es sabido, aunque permite el establecimiento de plazos superiores.

En cuanto a la puesta a disposición de documentación adicional, ésta resulta escasa. No resulta habitual encontrar documentación adicional al propio documento de la consulta pública previa, ni siquiera los antecedentes de la norma.

Respecto del contenido del propio documento de consulta, se puede apreciar cierta evolución formal. Parece haberse unificado el estilo del documento, generalizando el uso de cuadros para cada uno de los extremos de la consulta (antecedentes de la norma, problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa...), que permiten una visualización más gráfica de los mismos. La extensión y concreción de los extremos de la consulta dependen del propio órgano proponente. Por último, vemos que en algunos casos, el apartado de *posibles soluciones alternativas y no regulatorias* se centra en el refuerzo de la decisión de la Administración, sin explorar la posibilidad de alternativas, desechando cualquier vía que no sea la regulación normativa.

---

<sup>28</sup> Como en la consulta pública previa relativa al Proyecto de Real Decreto por el que se regula la publicidad de los medicamentos de uso humano y de los productos sanitarios, con duración desde el 3 al 31 de agosto de 2018.

<sup>29</sup> Tal es el caso de la consulta pública previa relativa al Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, o bien la relativa al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

<sup>30</sup> Así sucede en la consulta pública previa a la tramitación del Real Decreto que regula la pesca marítima de recreo en aguas exteriores o la consulta pública con carácter previo a la elaboración del Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para la simplificación administrativa en la expedición de títulos de especialistas en ciencias de la salud.

En cuanto a la forma de permitir la aportación, se habilita un correo electrónico al que los destinatarios de la consulta pueden remitir sus aportaciones durante el plazo de la misma.

El resultado de la consulta permanece una incógnita, que depende en exclusiva de la eventual publicidad de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Dicha memoria contiene el desarrollo de la consulta, el número de participantes y un resumen de las principales aportaciones de manera detallada. Si bien su contenido es muy adecuado para comprender la recepción por el público de la consulta, la dificultad para encontrar la memoria empaña la transparencia de la consulta.

Por tanto, el conocimiento de la propia consulta se ha de fiar a la eventual publicidad de la memoria, la cual es obligatoria, pero con unas previsiones legales un tanto escasas o más bien, incumplidas<sup>31</sup>. Por tanto, en aquellas memorias disponibles (aunque con difícil acceso), la información acerca del trámite de consulta pública previa resulta muy rico, no así en el resto de casos, en el que hay una gran opacidad.

En cuanto a las eventuales respuestas a las aportaciones recibidas, no existe ninguna obligación para la Administración de contestar a las mismas. No existiendo obligación de respuesta ni de publicidad de las mismas, ésta permanece una incógnita, dependiendo de cada órgano proponente.

En general, aun con todo, se aprecia una elevada participación en algunas consultas cuyo resultado es conocido a través de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Esta elevada participación puede ser resultado de la buena publicidad de las consultas públicas que se da en el ámbito de la AGE, utilizando el Portal de Transparencia, las redes sociales de cada Ministerio y el aviso a cada entidad potencialmente interesada, como medios de difusión<sup>32</sup>. Frente a estas, existen otras que no contaron con una publicidad suficiente, lo que conllevó una nula participación<sup>33</sup>. A pesar de ello, parece

---

<sup>31</sup> Así figura en el artículo 7.d de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

<sup>32</sup> Así se indica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, p. 31. Consultable en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:54061e64-84d5-47cb-99b8-8e8d323652a1/mainRDTransparencia20180206.pdf>

<sup>33</sup> Así se indica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Orden por la que se modifica el Anexo IV del Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, p. 12. Consultable en: [http://www.interior.gob.es/documents/7109750/8614358/MAIN\\_Orden+PRA\\_375\\_2018.pdf/070ba5a2-6fe1-4dbd-a2f0-5369c2257da5](http://www.interior.gob.es/documents/7109750/8614358/MAIN_Orden+PRA_375_2018.pdf/070ba5a2-6fe1-4dbd-a2f0-5369c2257da5)



que la participación se limita a entidades expresamente invitadas por el órgano proponente frente a una participación del público general.

Brevemente, las conclusiones que se pueden extraer de la aplicación de la consulta pública previa en la AGE son variadas. En primer lugar, el hecho de que cada Ministerio cuente con su propio punto de participación, aislado del resto de Ministerio, impide una visualización global del trámite de la consulta pública previa en la AGE para el público. Existen además lagunas prácticas en cuanto a la publicidad de la consulta pública previa y a su difusión. Por último, los resultados de la consulta pública previa son desconocidos para el público general, pues no hay mención a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en los apartados de participación pública de los portales web de cada Ministerio. Por tanto, sería conveniente, la convergencia de la convocatoria de la consulta y su resultado en un mismo punto de acceso web, bien en el Portal de Transparencia bien en una Plataforma de Gobierno Abierto, a elección de la Administración. A pesar de todo ello, se aprecia una generalización del uso de la consulta pública previa, con una estructura coherente y ordenada, permitiendo una participación general del público de manera adecuada.

## 2. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

A nivel autonómico, hay que recordar que, tras la STC 55/2018, de 24 de mayo, el artículo 133 de la LPAC no resulta aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. En el caso de las iniciativas reglamentarias, únicamente se reputaron como básicos el primer inciso del primer apartado<sup>34</sup> y el primer párrafo del cuarto apartado.

En el caso de Aragón, nuestra Comunidad no ha modificado la Ley 2/2009, de 11 de mayo, *del Presidente y del Gobierno de Aragón* (LPGAr) para añadir algunas previsiones sobre la consulta pública previa. La única regulación de la misma es la contenida en la Orden CDS/20/2017, de 16 de enero, *por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de*

---

<sup>34</sup> «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública».

*elaboración normativa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.*

La Orden resulta aplicable a los anteproyectos de ley y proyectos de normas reglamentarias, no así los decretos legislativos. Observamos aquí la primera diferencia con la regulación estatal, que sí que incluía a los reales decretos legislativos como objeto de consulta pública previa. La razón por la cual se han podido excluir los decretos legislativos de consulta pública previa es la función simplificadora y, por tanto, no innovadora de los mismos. Por este motivo parece desaconsejable que, en el ámbito de la AGE, se sometan los reales decretos legislativos a consulta pública previa.

En cuanto al acceso, se reconoce una única vía de acceso, el Portal de Participación Ciudadana (<http://aragonparticipa.aragon.es/>), que centraliza y unifica todos los trámites de participación abiertos frente a la autonomía ministerial que confiere la AGE.

De la misma manera que en la AGE, se recogerá un listado con las iniciativas que tengan el trámite de consulta pública en activo, indicando el título y la fecha del fin de la consulta, ordenadas cronológicamente.

Respecto del alcance de la consulta pública previa, se calca la regulación de la instrucción estatal, previendo los cinco aspectos a consulta a los participantes. Si bien esto es cierto, el Gobierno de Aragón recoge la expresión *como mínimo*, lo que abre la puerta a que el centro directivo impulsor de la iniciativa pueda aumentar el alcance de la consulta. Se facilita, asimismo, un modelo estandarizado en el Anexo II que recoge estos extremos a consultar.

En cuanto a la forma de responder, se prevé «un cuestionario de respuesta abierta, con la opción de adjuntar documentos», previsión muy similar a la de la AGE. De la misma manera, el Gobierno de Aragón recoge la expresión «sin perjuicio de otros medios», abriendo la puerta a que, en función de la materia objeto de consulta, se puedan habilitar otros medios en aras de una mayor eficacia de la misma.

Por último, se obliga al centro directivo competente a que, tras la finalización de la consulta, se emita un informe en el que se indique el número de participantes, el número de opiniones emitidas y se recojan las aportaciones realizadas. Esta previsión sería equiparable a la establecida en el 26.3.g LGob en el caso de la AGE<sup>35</sup>, aumentando en el

---

<sup>35</sup> Así, la LGob obliga a la inclusión dentro de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de un resumen de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa.

caso de Aragón las previsiones estatales al instar a la publicación, según parece desprenderse del tenor literal de la ley, de la totalidad de las aportaciones recibidas (y no solamente un resumen de las principales aportaciones).

Como vemos, la duración de la consulta pública previa sigue sin estar regulada de manera formal en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A continuación vamos a examinar de manera breve la puesta en práctica de la consulta pública previa en el ámbito aragonés. A grandes rasgos, podemos percibir que la ausencia de una regulación real por parte de la Comunidad Autónoma afecta a la manera de llevar a cabo las consultas públicas y, en definitiva, a la calidad del trámite.

En cuanto a la duración, se aprecia cierta evolución. En los primeros meses que se recogen en el Portal de Participación Ciudadana (año 2017), se observa una total disparidad en la duración de las consultas, que van desde un rango de siete días<sup>36</sup> hasta una duración superior a un mes<sup>37</sup>, sin ningún tipo de criterio. Si observamos las consultas públicas realizadas en el año 2019, esta situación parece haberse estabilizado, siendo muy común el plazo de quince días de duración para la consulta. No obstante, siguen existiendo consultas con una duración superior<sup>38</sup> e inferior<sup>39</sup>. Así, la duración se deja al arbitrio del órgano proponente.

En cuanto a la puesta a disposición de documentos adicionales, documentos de interés según el Portal, se trata de una cuestión dependiente en su totalidad del organismo proponente. Los documentos que se añaden coinciden con los antecedentes de la norma, aportando así otros textos normativos relacionados con la propuesta.

En cuanto al documento o ficha de la consulta, hay un uso total del Anexo II de la Orden autonómica. Su contenido y nivel de detalle depende, lógicamente, del órgano proponente. Resulta común el uso del apartado de *Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias* bien para reforzar la necesidad de la propuesta o bien para descartar cualquier otra solución frente a la propuesta regulatoria. Este afán

---

<sup>36</sup> Como es el caso de la Consulta pública previa sobre un Proyecto de Bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de rehabilitación de viviendas, desde el 8 de junio de 2017 al 15 de junio de 2017.

<sup>37</sup> Como la Consulta pública previa sobre un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de Aragón, desde el 31 de enero de 2017 al 1 de marzo de 2017.

<sup>38</sup> Así sucede en la Consulta pública previa sobre modificación de la Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, desde el 27 de abril de 2018 al 15 de mayo de 2018.

<sup>39</sup> Como la Consulta pública previa sobre un Proyecto de Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte por la que se modifica la organización y el funcionamiento del Centro Aragonés de Recursos para la Educación Inclusiva (CAREI), desde el 25 de febrero de 2019 al 7 de marzo de 2019.

regulatorio es el que destacaba la propia OCDE cuando hablaba de hipertrofia legislativa, ya comentado con anterioridad.

Respecto a la forma de permitir la aportación, se adjunta una dirección de correo electrónico a la que remitir libremente cualquier tipo de aportación.

La existencia del informe al que hace referencia la Orden, en el que se recogen las aportaciones recibidas, se puede poner en entredicho. No consta, con carácter general, la publicación en el Portal de informes acerca de las consultas realizadas<sup>40</sup>. Para encontrar alguna referencia al resultado de la consulta pública previa es necesario recurrir al Portal de Transparencia, examinando cada iniciativa de manera individual. Resulta frecuente la constancia de certificados de cumplimiento del trámite de consulta, los cuales no aportan información real sobre la misma. El resto de menciones sobre la consulta pública previa suelen encontrarse bien en las memorias justificativas del proyecto normativo correspondiente o bien en los informes de las Secretarías Generales Técnicas. No existe un consenso en los mismos siquiera en su contenido ya que no siempre se explica el número de participantes ni sus aportaciones.

La consecuencia de este hecho es la vulneración de las previsiones de la Orden reguladora ya que no existe informe separado ni su publicación en el propio Portal de Participación Ciudadana (como parece desprenderse del tenor literal de la Orden). La consecuencia de la incidencia según la tesis gradual, que a nuestro juicio parece más acertada, no sería la nulidad de la disposición normativa, la cual es excesiva, sino que estaríamos ante un acto no invalidante.

En cuanto a la respuesta a las aportaciones de la consulta, ya hemos indicado la inexistencia de obligación de responder a las aportaciones. En cualquier caso, al no existir informes propios sobre la consulta pública previa, se desconoce la eventual respuesta por parte de la Administración.

Resulta habitual la existencia de informes separados sobre alegaciones en aquellas consultas públicas previas en las que no ha existido participación del público<sup>41</sup>. La

---

<sup>40</sup> A excepción de la Consulta pública previa sobre un Proyecto de Decreto, referido a la Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino francés a su paso por Aragón, realizada del 2 al 17 de febrero de 2017.

<sup>41</sup> Tal y como sucede para las consultas públicas previas relativas al Proyecto de Orden por la que se acuerda la iniciación de la regulación del procedimiento de reconocimiento y expedición del título de familia monoparental de la Comunidad Autónoma de Aragón, la relativa al Decreto por el que aprueba el Reglamento de las Escuelas de Tiempo Libre y sus Enseñanzas en Aragón, la relativa al Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las actividades juveniles de tiempo libre en la Comunidad Autónoma de

respuesta a esta ausencia de participación recae en la manera de publicitar la propia consulta pública. Las consultas públicas únicamente se publicitan a través de las redes sociales del Portal de Participación Ciudadana, lo que resulta, en vista de los resultados, claramente insuficiente. La participación del público, en su caso, parece limitarse a determinadas entidades invitadas por el propio órgano proponente, según su criterio, tal y como se desprende de los pocos informes disponibles.

La conclusión es clara. La ausencia de una regulación adecuada y suficiente junto con la falta de interés en la participación previa de la ciudadanía da como resultado una situación muy deficiente en cuanto a la implementación de la consulta pública previa y una muy pobre evolución en su implementación. Existen, por tanto, tareas pendientes para el Gobierno de Aragón en esta materia, pudiendo realizar diferentes recomendaciones, que se expresarán con posterioridad.

### 3. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

La STC 55/2018, de 24 de mayo, confirmó el carácter básico de la totalidad del artículo 133 de la LPAC en lo que respecta a las entidades locales. No ha habido modificaciones posteriores de la LBRL ni de la LALA para acomodar cualquiera de los textos a los nuevos trámites participativos básicos.

En el caso de la ciudad de Zaragoza, el 22 de septiembre de 2017 se produjo la aprobación definitiva de las *Instrucciones para habilitar la Consulta Pública previa en el proceso de elaboración de proyectos normativos a través de la plataforma de Gobierno Abierto*. En dicho texto se regula la implementación de la consulta pública previa. Las instrucciones son aplicables a los proyectos normativos que deban ser aprobados por el Gobierno de Zaragoza. Asimismo, se permite el sometimiento de las ordenanzas fiscales y los instrumentos de planeamiento urbanístico a consulta pública previa si así se considera y justifica.

En cuanto al acceso, el Ayuntamiento de Zaragoza apuesta por un único punto de participación, la Plataforma de Gobierno Abierto ([gobiernoabierto.zaragoza.es](http://gobiernoabierto.zaragoza.es)), a la que

---

Aragón en su modalidad de acampadas, colonias y campos de trabajo o la relativa a la Orden por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón.

se puede acceder de manera directa o bien a través del Portal de Transparencia y los portales web propios de cada área municipal.

De la misma manera que en la AGE y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se recoge un listado ordenado cronológicamente con las iniciativas que hayan sido sometidas a consulta pública previa y siga dicho trámite vigente.

Respecto del alcance de la consulta pública previa, a diferencia de lo dispuesto en la AGE y en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se prevén únicamente los extremos del artículo 133 de la LPAC, prescindiendo de los antecedentes de la norma.

En cuanto a la forma de responder, la regulación del Ayuntamiento de Zaragoza resulta bastante novedosa, ya que configura la consulta pública previa de una manera más interactiva. Se prevé un «espacio de debate, en el que, la ciudadanía, las organizaciones y asociaciones, podrán aportar el texto propuesto así como formular sus aportaciones o apoyar las aportaciones realizadas por cualquiera». El objetivo de ello es doble: permitir la interacción de ciudadanos y asociaciones entre sí, pero también poder conocer el nivel de apoyo y respaldo de cada aportación, sirviendo al Gobierno municipal para decidir posteriormente. Vemos que este eventual debate no se permite en el ámbito de la AGE y de la Comunidad Autónoma, ya que sus portales web facilitan la participación individual y aislada de la ciudadanía.

Por último, tras la finalización de la consulta pública previa, se prevé que se elabore un informe en el que se especifique el número de participantes, el número de opiniones emitidas y un resumen de las aportaciones realizadas. Vemos que la regulación del Ayuntamiento de Zaragoza combina ambas regulaciones previas, ya que se exige la especificación del número de participantes y de opiniones (como en Aragón) pero se permite la realización de un resumen de aportaciones (como en el caso de la AGE).

Como vemos, la duración de la consulta pública previa sigue sin estar regulada de manera formal en el ámbito del Ayuntamiento de Zaragoza.

A continuación vamos a examinar la puesta en práctica de la consulta pública previa en el ámbito del Ayuntamiento de Zaragoza. Cabe destacar que, desde la entrada en vigor de la aprobación definitiva de las instrucciones, únicamente se han sustanciado seis consultas públicas, por lo que la cifra es relativamente baja en comparación con los ámbitos administrativos previos examinados.

A nivel general, parecen existir problemas de fondo en cuanto al conocimiento y comprensión de la naturaleza y objeto de la consulta pública. Existe una palpable confusión de la consulta pública con la audiencia e información pública ya que se somete a consulta pública un anteproyecto normativo, lo que colisiona frontalmente con las previsiones del artículo 133 de la LPAC en la medida en que este precepto exige que la consulta pública previa tenga lugar con carácter previo a la elaboración del texto. Esta confusión se ve reforzada por la utilización para la consulta pública de la denominación *proceso participativo* en algún caso<sup>42</sup>.

En cuanto a los requisitos para la participación, el Ayuntamiento de Zaragoza únicamente exige una edad mínima de catorce años, el empadronamiento en la ciudad de Zaragoza y el registro en la Plataforma de Gobierno Abierto.

En cuanto a la duración de la consulta, no existe un consenso en cuanto al plazo de la misma. Podemos encontrar desde consultas con diez días naturales<sup>43</sup> hasta una duración superior a los tres meses<sup>44</sup>. Las consultas más recientes, realizadas en los últimos seis meses, oscilan entre los diez y los quince días, en algunos casos naturales y en otros casos hábiles<sup>45</sup>.

En cuanto a la participación, en general, existen dos modalidades: la aportación directamente al texto de la propuesta normativa, a modo de enmiendas, o bien la contestación de las preguntas especificadas en cada consulta. En cuanto a las preguntas especificadas, destaca el elevado número de las mismas y su excesiva complejidad en algunos casos, que desvirtúa la vocación de universalidad que tiene la consulta pública previa.

En cuanto a los puntos positivos de la implementación de la consulta pública previa por el Ayuntamiento de Zaragoza cabe destacar la visibilidad de otras aportaciones, permitiendo mostrar el acuerdo o desacuerdo con las mismas. Además, el acceso a la Plataforma de Gobierno Abierto es sencillo y resulta intuitivo, de tal manera que se facilita la participación. Además, el informe de la consulta pública es público,

---

<sup>42</sup> Así sucede en la consulta pública previa relativa a la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica de Zaragoza.

<sup>43</sup> Como es el caso de la Consulta pública previa sobre la creación del Distrito Sur.

<sup>44</sup> Como es el caso de la Consulta pública previa sobre la creación de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción.

<sup>45</sup> Como sucede en las recientes consultas públicas previas sobre el Reglamento de Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS) y sobre la Ordenanza para la Ecoeficiencia y la Gestión Integral del Agua (OMECEGIA), en las que el plazo se indica en días hábiles.

permitiendo ver la respuesta dada por los servicios municipales a las aportaciones recibidas. La consecuencia de todo ello es la alta participación del público en algunos casos<sup>46</sup>.

La valoración que se puede realizar de la consulta pública en el ámbito del Ayuntamiento de Zaragoza resulta positiva a grandes rasgos, aunque existen problemas graves en cuanto a la comprensión de la propia consulta. Así, se percibe la misma como una duplicidad del trámite de audiencia e información pública, con la única diferencia del momento temporal en el que tiene lugar. Mientras que la consulta pública previa tiene lugar antes de la aprobación inicial del proyecto normativo, la audiencia e información pública debe tener lugar después de la aprobación inicial, pero antes de la aprobación definitiva del proyecto normativo. Incluso, en algún caso, se ha entendido como un único trámite de participación ciudadana, quedando al arbitrio de la Administración municipal, el nombre que recibe (consulta, audiencia o información) en función del momento elegido para que tenga lugar<sup>47</sup>. El fondo del asunto es grave, pues el sometimiento a consulta pública previa de un anteproyecto normativo supone una vulneración flagrante de lo dispuesto en el artículo 133 LPAC acerca del carácter previo de la consulta en relación con la redacción del texto.

---

<sup>46</sup> Existe alguna consulta, como la relativo a la creación de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción que no obtuvo aportaciones, pero existen otras como las relativa a la Ordenanza para la Circulación y Estacionamiento de Vehículos de Movilidad Personal (VMP), que contó con 182 aportaciones o bien la relativa a la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica de Zaragoza, que contó con 171 aportaciones.

<sup>47</sup> Así se desprende del Acuerdo de Gobierno de 3 de noviembre de 2017, por el que se acuerda el sometimiento a consulta pública el anteproyecto de Reglamento de la Oficina Municipal Contra el Fraude y la Corrupción. En su punto 7: «Dado que en el régimen jurídico de elaboración de las Ordenanzas y Reglamentos en el ámbito local existe el trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial y anterior a la aprobación definitiva en la que además han de resolverse expresamente todas las alegaciones y sugerencias formuladas, parece adecuado reconducir el trámite de participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales en fase de anteproyecto o proyecto con carácter previo a fin de recibir las opiniones de la ciudadanía, por imperativo del artículo 133.1 de la LPACAP».



## **V. OTRAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS**

Como hemos visto, parece existir en la práctica de la consulta pública previa una confusión extendida y conceptual, con sus particularidades dentro de cada Administración analizada, con otros trámites participativos tales como la audiencia e información pública o los procesos participativos. Resulta adecuado, por tanto, realizar una breve caracterización de estos trámites y una distinción con la consulta pública previa.

### **1. LA AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA**

Cuando se habla del trámite de audiencia e información pública en realidad se está aludiendo a dos trámites diferentes. A pesar de ello, hoy son realizados, con carácter general, de manera conjunta. Respecto a su definición, vamos a remitirnos a lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, *por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan las instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales*: «Los trámites de audiencia e información pública tienen por objetivo recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades».

Como vemos, el trámite de audiencia va dirigido a aquellos sujetos afectados por un proyecto normativo. El trámite de información pública es más amplio en términos subjetivos, permitiendo que cualquier persona o entidad opine sobre el proyecto normativo.

Al igual que con la consulta pública previa, los sujetos pueden actuar de manera personal e individual o bien a través de organizaciones o asociaciones, es decir, en su vertiente colectiva. Incluso, dicha participación puede tener lugar de manera simultánea y además en diferentes momentos procedimentales, lo que puede dar lugar a un verdadero «filibusterismo participativo».

El trámite de audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de proyectos normativos se encuentra regulado en diversos textos legales. Así, encontramos referencias a este trámite en el artículo 133 de la LPAC, los artículos 26 y 27 de la LGob, el artículo 49 de la LPGAr, el artículo 49 de la LBRL y 140 de la LALA, cada uno con sus matices.

Como vemos, lo más definitorio de estos trámites es el momento procedimental en el que tienen lugar. A diferencia de la consulta, en el momento en el que se producen estos trámites ya existe un texto redactado de la iniciativa, que se somete a la ciudadanía, en general, y a los afectados, en particular, para conocer su opinión en un momento inmediatamente anterior a su aprobación o adopción, según el nivel administrativo ante el que nos encontramos y la naturaleza de la norma. La consulta pública previa debe tener lugar un estadio mucho más temprano del proceso, cuando existe un impulso desde la Administración, pero se quiere conocer la opinión de la ciudadanía antes de comenzar el procedimiento de elaboración normativa.

Cabe destacar que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la LPGAr, la concepción de estos trámites es bastante diferente a la regulación estatal. Se prevé una audiencia a través de las organizaciones y asociaciones, eliminando la participación directa de las personas afectadas. Además, el trámite de información pública se antoja potestativo y complementario al de la audiencia, si así lo estima el impulsor de la iniciativa. Por último, se prevé únicamente para la elaboración de normas con rango reglamentario y no para las normas con rango legal, como sí prevé la LPAC o la LGob.

A nivel local, estos trámites tienen lugar con posterioridad a la aprobación inicial de la iniciativa pero con anterioridad a su aprobación definitiva. Antes de proceder a la aprobación definitiva, se deben resolver todas las reclamaciones o sugerencias recibidas dentro del plazo. De nuevo, las aportaciones recibidas no son vinculantes en ningún caso.

En cuanto a los plazos de estos trámites, en las entidades locales y la Comunidad Autónoma de Aragón optan por los treinta días o un mes de duración. Frente a ellos, la AGE opta por los quince días hábiles, pudiendo reducirse a siete en caso de tramitación urgente.

Precisamente, y a diferencia de la consulta pública previa, la cual puede ser omitida en caso de tramitación urgente, los trámites de audiencia e información pública no pueden ser omitidos en este caso, pero sí se permite su mayor brevedad.

Por último, en cuanto al catálogo de excepciones que permite omitir la audiencia y la información pública, existe una referencia común, como es el primer párrafo del apartado cuatro del artículo 133 de la LPAC. En él se recogen como causas de excepción las normas presupuestarias, las normas organizativas y las graves razones de interés público.

En conclusión, existen bastantes diferencias entre la consulta pública previa y los trámites de audiencia e información pública. Existen diferencias en la naturaleza de los trámites y su regulación material. A tenor de la regulación expuesta, parece más sencillo comparar la consulta pública previa y el trámite de audiencia, ambos con unos destinatarios similares, las personas afectadas por una norma. Pero, más allá de esta característica común, el momento procedimental en el que tiene lugar está muy distante y su función muy diferenciada.

Para resaltar aquellas similitudes y diferencias entre los trámites vistos, vamos a confeccionar una tabla que sintetice la información expuesta con anterioridad sobre la consulta pública previa y los trámites de audiencia e información pública, en relación con la regulación de la LPAC y la LGob (tabla V.1).

**Tabla V.1. Similitudes y diferencias entre la consulta pública previa y el trámite de audiencia e información pública**

	<b>Consulta pública previa</b>	<b>Audiencia e información pública</b>
<b>Momento procedimental</b>	Previamente a la elaboración del texto	Con posterioridad a la elaboración del texto
<b>Sujetos destinatarios</b>	Sujetos y entidades	Sujetos y entidades
<b>Plazo mínimo</b>	Quince días naturales	Quince días hábiles, con carácter general
<b>Exclusiones</b>	<p>Normas presupuestarias u organizativas</p> <p>Razones graves de interés público que lo justifiquen</p> <p>No impacto significativo en la actividad económica</p> <p>No impone obligaciones relevantes a los destinatarios</p> <p>Regula aspectos parciales de una materia</p>	<p>Normas presupuestarias u organizativas</p> <p>Razones graves de interés público que lo justifiquen</p>
<b>Tramitación urgente</b>	Se permite omitir el trámite	Duración inferior (siete días hábiles)

En vista de la regulación de ambos trámites, podemos concluir que existe una mayor flexibilidad con la consulta pública previa, permitiendo su omisión con un catálogo mayor de excepciones y su prescindencia en caso de tramitación urgente. De la misma manera, hay una regulación mucho más precisa del trámite posterior, recogiendo la ley la duración del mismo e, incluso, obligando (a nivel local) a la resolución de dichas aportaciones recibidas.

## 2. LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por último, la otra gran figura objeto de confusión por parte de la Administración son los procesos participativos o procesos de participación ciudadana. Estos procesos, íntimamente ligados al desarrollo de las leyes de transparencia y buen gobierno, se prevén en el ámbito local y en el ámbito autonómico. Se trata de procesos mucho más abiertos y complejos que las modalidades de participación vistas con anterioridad.

Vamos a centrarnos brevemente en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. En materia de transparencia, dicha ley resulta aplicable a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a sus organismos públicos dependientes<sup>48</sup>. Son los artículos 53 a 55 los que recogen los instrumentos de participación ciudadana.

En primer lugar, cabe resaltar el carácter orientativo de los instrumentos de participación ciudadana, por lo que no resultan vinculantes para la Administración en ningún caso, tal y como se desprende del artículo 52.4 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

El catálogo de instrumentos resulta bastante amplio. En primer lugar, destacan los instrumentos de consulta popular entre los que hemos de resaltar, por razones obvias, la *audiencia pública*. Este instrumento permite a la Administración escuchar antes de tomar una decisión a las personas directamente afectadas por una política pública a través de un «procedimiento oral y público». La confusión, incluso nominal, con el trámite de audiencia resulta evidente, pues parece existir únicamente una diferencia en la manera de llevarlo a cabo<sup>49</sup>. Esta audiencia pública parece venir a acompañar a la audiencia pública regulada en la LPGAr, la cual, según comentamos, únicamente hace referencia a la audiencia a las organizaciones y asociaciones y no a las personas directamente afectadas<sup>50</sup>.

En segundo lugar, se prevén también el uso de procedimientos demoscópicos que permitan a la Administración conocer la opinión de la ciudadanía, tales como sondeos, encuestas o estudios de opinión.

---

<sup>48</sup> Así se establece en su artículo 43.1 de la misma.

<sup>49</sup> Esta oralidad y publicidad parece alejarse de lo dispuesto en el artículo 133 de la LPAC que remite al uso de medios informáticos para ello.

<sup>50</sup> El artículo 49.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón prevé la audiencia a los ciudadanos afectados «a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición».

Finalmente, vamos a abordar el principal instrumento previsto en la Ley, no sólo por lo preciso de su regulación sino por su abundante uso a lo largo de los últimos años, los *procesos de deliberación participativa*, popularmente conocidos como procesos de participación ciudadana y regulados en el artículo 54 de la Ley.

El objetivo principal de los procesos de participación ciudadana es poner en común a los diferentes agentes implicados por las políticas públicas objeto del proceso para que confronten ideas y argumentos en un «debate público». Los procesos de participación ciudadana son obligatorios, salvo causa motivada, para los «planes o programas de carácter plurianual», los «proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales», y los «programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos».

El momento procedimental en el que se llevan a cabo corresponde en general con la elaboración del texto normativo. Así pues, a partir de un borrador del proyecto normativo concreto comienza el proceso, el cual culminará antes de la finalización del anteproyecto legislativo o proyecto reglamentario. Por tanto, tiene lugar con posterioridad a la consulta pública previa pero con anterioridad a los trámites de audiencia e información pública<sup>51</sup>. Los procesos de participación promueven una participación activa de los actores implicados en la redacción de la iniciativa normativa. Hay una diferencia evidente con los trámites de audiencia e información pública, que parecen más enfocados en una rendición de cuentas que en una verdadera participación efectiva de las entidades y personas afectadas.

Los procesos de participación se dividen en tres fases. La primera fase, denominada fase de información o fase informativa, corresponde con la puesta a disposición de la información necesaria a los actores convocados. La segunda fase, la fase de deliberación o fase de debate, es la fase en la que tienen lugar los talleres en los que se produce la participación efectiva de los actores participantes. Esta fase de debate se ve complementada a través de la posibilidad de participación on-line de cualquier persona interesada. Por último, en la fase de retorno, la Administración ofrece una respuesta motivada a las aportaciones recibidas en las fases anteriores.

---

<sup>51</sup> Si bien esto es así, el objetivo real de los procesos de participación ciudadana no es sino sustituir, como mínimo, a la información pública. Se pretende con ello anticipar la participación para dotarla de mayor efectividad y atender al principio de economía procesal.

Además de estas tres fases, con posterioridad hay una evaluación del propio proceso a través de los participantes, lo cual redundará en una mejora continua de la práctica de la Administración.

Como vemos, la participación que se fomenta en los procesos participativos es mucho más profunda e intensa que la practicada al amparo de la consulta pública previa y en los trámites de audiencia e información pública. Se permite y fomenta la participación no sólo de entidades sino también de ciudadanos, a través de procesos sustancialmente más largos en el tiempo. Además hay mayores exigencias de transparencia y respuesta para la Administración, la cual se ve obligada a contestar a las aportaciones recibidas pero también a publicar gran cantidad de información en cada fase, incluyendo los resultados del proceso. Todo ello facilita el examen y la evaluación por el público general de la opinión de la ciudadanía sobre una iniciativa, a diferencia de lo visto con la consulta pública previa y los trámites de audiencia e información pública.





## **VI. RECOMENDACIONES Y GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA**

A la vista de la regulación actual de la consulta pública previa en la AGE, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, así como de su puesta en práctica, resulta pertinente realizar algunas recomendaciones acerca de los aspectos más problemáticos encontrados. Se trata, por tanto, de un ejercicio propositivo enfocado en la mejora de la eficacia de la consulta pública previa.

**1. Mejora de la regulación normativa.** Tras la STC 55/2018, de 24 de mayo, el ámbito de aplicación del artículo 133 de la LPAC fue profundamente modificado. En el caso de Aragón, las previsiones legales de la consulta pública previa, excepto el carácter básico de una pequeña parte del artículo 133 de la LPAC en lo que a reglamentos se refiere, son nulas. Por tanto, en aras de dotar de una coherencia a la regulación legal y en pos del principio de seguridad jurídica, se aconseja la modificación de la LPGAr para incluir las previsiones relativas a la consulta pública previa en un sentido similar a las previsiones de la LGob<sup>52</sup>. En el caso de las entidades locales, también sería recomendable acomodar la LBRL a la consulta pública previa.

Además, con carácter general, se aconseja clarificar y concretar el catálogo de excepciones específicas para la consulta pública previa previstas tanto en la LPAC y en la LGob<sup>53</sup>. Asimismo se aconseja la inclusión de referencias a la rendición de cuentas y la transparencia, que explicaremos con posterioridad.

**2. Formación del personal de la Administración.** En vista de la práctica administrativa de la consulta pública previa y el resto de trámites participativos, queda patente el desconocimiento acerca de las particularidades de cada trámite y sus diferencias entre sí. La consulta pública previa es vista como un primer trámite dentro del procedimiento de elaboración normativa cuando debería ser un trámite cero. Es necesario que exista una finalidad concreta de conocer la opinión pública acerca de una eventual regulación, para así evitar la hipertrofia legislativa que ya hacía referencia la OCDE en sus recomendaciones del año 2010.

---

<sup>52</sup> En este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen 175/2018, de 11 de julio.

<sup>53</sup> Sobre esta cuestión también hizo hincapié el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril.

Se trata, por tanto, de que los trámites participativos se realicen de manera adecuada y sirviendo a su propósito. En caso contrario, únicamente se está dilatando el proceso de elaboración normativa en el tiempo. Ejemplo de ello es el Ayuntamiento de Zaragoza, el cual realiza sus consultas públicas previas presentando un anteproyecto normativo, en clara contradicción con las previsiones de la LPAC.

**3. En el caso de la Administración General del Estado, se aconseja la centralización de la participación en un único portal web.** Sin perjuicio de que cada Ministerio tenga su propio espacio de participación, resultaría más accesible y sencillo para el público la existencia de un portal que aunara todas las consultas públicas abiertas y las ya cerradas. Un ejemplo de este punto de acceso único es la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de su Portal de Participación Ciudadana, que evita la fragmentación de la participación.

Además, se aconseja la mejora de los buscadores (tanto en la AGE y la Comunidad de Aragón) aumentando los campos a rellenar de manera que aumente la precisión de la búsqueda.

**4. Mejora de la publicidad de la consulta pública previa.** Resulta frecuente, en algunos casos, la ausencia de participación en algunas consultas públicas previas. Esto puede deberse a una falta de interés del público o bien a una escasa publicidad y difusión de la consulta. Con el fin de facilitar y aumentar la participación del público en general en la consulta pública previa, es necesario mejorar la publicidad que se da de la consulta.

Además de esta publicidad para el público en general, resulta aconsejable la invitación personal al mayor número posible de entidades y organizaciones que representan intereses colectivos afectados por la eventual regulación usando los registros y bases de datos de los departamentos competentes. De esta manera se puede obtener una visión más amplia y representativa de todos los intereses contrapuestos en una determinada materia.

**5. Puesta a disposición de documentos adicionales.** La LPAC y la LGob son muy claras al respecto, vinculando directamente la posibilidad de emitir una opinión a la puesta a disposición de documentos claros y concisos. Es necesario que se cumpla este aspecto y se ponga a disposición del público todos los documentos que ayuden a emitir su opinión, y no únicamente los antecedentes normativos en la materia.

**6. Contenido de la consulta.** Tanto la LPAC como la LGob especifican los aspectos acerca de los que se recaba la opinión de los participantes en la consulta pública previa. Para que la emisión de la opinión sea precisa y la consulta sea eficaz, sería recomendable el uso de cuestionarios o preguntas concretas adecuadas al público general que resumieran los aspectos más relevantes de la consulta. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de aportar de manera libre, como se hace en la actualidad. Buen ejemplo de ello es el Ayuntamiento de Zaragoza, el cual combina la posibilidad de aportar de manera libre con el uso de preguntas concretas que sintetizan el contenido de la consulta y la postura del órgano proponente.

**7. Rendición de cuentas.** La regulación legal guarda silencio acerca de la obligatoriedad de dar respuesta a las aportaciones recibidas. Parece obvia la obligación de dar respuesta, pero no hay soporte normativo que así lo prevea. Esta respuesta parecería razonable que fuera de carácter agregado, entendiendo por ello la solución de todas las aportaciones sobre un mismo artículo en una misma argumentación. Con ello se pretende reforzar la visión de conjunto de la Administración acerca de una materia concreta, permitiendo una mayor economía procesal. Resulta necesaria una previsión acerca de ello ya que la participación se antoja inexistente si la Administración no se siente, ya no vinculada por las aportaciones, sino obligada tan sólo a dar respuesta a las mismas. Sería conveniente incluir, si no en la regulación legal en las instrucciones u órdenes, el mandato al órgano proponente para que dé una respuesta adecuada y motivada a las aportaciones recabadas.

**8. Transparencia.** Cabe exigir, en primer lugar, el cumplimiento de la Orden aragonesa que obliga a la publicación de un informe en el que se recojan las aportaciones recibidas, el número de participantes y el número de aportaciones. Dicho informe debería ser publicado en el Portal de Participación Ciudadana una vez se cerrara el trámite de la consulta pública previa respectiva. De la misma manera, en el ámbito de la Administración General del Estado, sería adecuada la publicación bien de un breve informe acerca de la consulta, incluyendo el número de participantes, número de aportaciones y resumen de las aportaciones recibidas, o bien la publicación de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la que ha de constar un breve resumen de las aportaciones recibidas en la consulta.

En ambos casos, resulta aconsejable que dicho informe o memoria se publique en el mismo lugar desde el que se convoca, es decir, el respectivo espacio de participación de cada consulta concreta.

## **VII. CONCLUSIONES**

Tras el análisis de la consulta pública previa, su origen y antecedentes, su encaje constitucional, su regulación actual, su puesta en práctica, así como su relación con otros trámites participativos y una vez hechas las recomendaciones oportunas, podemos extraer una serie de conclusiones de carácter general.

El objetivo principal de la consulta pública previa es conocer la opinión del público, bien de manera individual o bien de manera colectiva a través de organizaciones, acerca de un impulso regulatorio latente e inminente, pero no verificado todavía en la Administración proponente. Con ella se pretende saber si dicho impulso es compartido por la ciudadanía, o si, por el contrario existen demandas diferentes por parte de ella en un momento previo al inicio de cualquier elaboración de proyecto normativo. Por tanto, se pretende evitar la imposición de cargas regulatorias adicionales que resulten excesivas e innecesarias.

La adecuada matización por la STC 55/2018 del artículo 133 de la LPAC que supuso la incorporación de la consulta pública previa al ordenamiento jurídico español ha creado una situación de vacío regulatorio en el ámbito autonómico. En el caso de Aragón, la situación de vacío es casi total ya que no existe regulación con rango legal que dé cobertura a la consulta pública previa.

La puesta en práctica de la consulta pública previa es, en algún extremo, un tanto caótica, lo que supone una merma en la calidad del trámite. Además existen lagunas importantes en torno a su verdadero objetivo y significado, lo que empaña de algún modo lo positivo de la incorporación del trámite a nuestro ordenamiento.

El auge de la participación ciudadana a través de leyes sectoriales ha aumentado la incertidumbre acerca de la consulta pública previa. Esta proliferación legislativa de los últimos años no ha sido acompañada de una formación adecuada del personal al servicio de la Administración lo que fomenta esta práctica inadecuada.

La óptica imperante interpreta la consulta pública previa como un trámite más del procedimiento de elaboración normativa, equivalente a la audiencia y la información pública, aunque no sustitutiva, sino complementaria o adicional. Como ya ha quedado suficientemente explicado, existen amplias diferencias procedimentales y conceptuales entre todos los trámites de participación. Resulta imperativo y urgente reenfocar dicha óptica antes de la consolidación total del trámite de consulta.

Además de la puesta en práctica de la consulta pública previa, la propia regulación existente es, en algunos aspectos ya comentados, un tanto imprecisa. De la misma manera, resulta necesaria la modificación y concreción de la regulación en determinados aspectos, encaminados al fortalecimiento del principio de seguridad jurídica, el principio de transparencia, la mejora de la rendición de cuentas y la propia eficacia del nuevo texto reglamentario.

## **VIII. BIBLIOGRAFÍA**

### ***Recursos bibliográficos***

ACOSTA GALLO, P., «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016.

AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., «La modulación de los efectos de la nulidad en los reglamentos», en *XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*.

BERMEJO LATRE, J.L., «Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 124, 2004.

CIERCO SEIRA, C., «La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias», en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2017.

GARCÍA-TREVIJANO, E. «Sinopsis artículo 105 CE», en *Portal de la Constitución*, Blanco Canales R. (Coord.), Congreso de los Diputados, Madrid, 2003

LÓPEZ RAMÓN, F., «La calificación de los vicios de los reglamentos», en *Revista de Administración Pública*, 205, 2018, pp. 13-48.

OCDE, *Mejora de la regulación en Europa: España*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2011, p. 49.

OCDE, España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, pp. 183-190.

### ***Legislación***

Constitución Española.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón para añadir algunas previsiones sobre la consulta pública previa.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Aragón.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

Orden CDS/20/2017, de 16 de enero, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

Instrucciones para habilitar la Consulta Pública previa en el proceso de elaboración de proyectos normativos a través de la plataforma de Gobierno Abierto, aprobadas por el Gobierno de Zaragoza el 22 de septiembre de 2017.

### ***Jurisprudencia***

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 9 de julio de 1988 (nº ROJ 3998/1991, ECLI:ES:TS:1991:3998).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 28 de octubre de 1988 (nº ROJ 7523/1988, ECLI:ES:TS:1988:7523).

Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero (ECLI:ES:TC:1989:15).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 23 de junio de 1994 (nº ROJ 12241/1994, ECLI:ES:TS:1994:12241).

Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (ECLI:ES:TC:2018:55).



Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2018, de 17 de octubre (ECLI:ES:TC:2018:110).

### ***Otros materiales***

Dictamen 275/2015, de 29 de abril, del Consejo de Estado sobre Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre, del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* sobre consulta facultativa del Ayuntamiento de Xirivella (Valencia), relativa a la aplicación de los artículos 132 y 133 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (nº expediente 400/2017).

Dictamen 175/2018, de 11 de julio, del Consejo Consultivo de Aragón sobre Proyecto de Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece la organización y el currículo de los niveles Básico, Intermedio y Avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se imparten en la Comunidad Autónoma de Aragón, p. 6.

Dictamen de la Abogacía General del Estado de 5 de abril de 2019, ref. Entes Públicos 22/19, p. 6.

Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, p. 31. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:54061e64-84d5-47cb-99b8-8e8d323652a1/mainRDTransparencia20180206.pdf>

Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Orden por la que se modifica el Anexo IV del Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, p. 12. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

[http://www.interior.gob.es/documents/7109750/8614358/MAIN\\_Orden+PRA\\_375\\_2018.pdf/070ba5a2-6fe1-4dbd-a2f0-5369c2257da5](http://www.interior.gob.es/documents/7109750/8614358/MAIN_Orden+PRA_375_2018.pdf/070ba5a2-6fe1-4dbd-a2f0-5369c2257da5)

### ***Ejemplos de consultas previas***

Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la publicidad de los medicamentos de uso humano y de los productos sanitarios. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

[https://www.mscbs.gob.es/normativa/docs/ConsultaPublicaPreviaDEF\\_II.pdf](https://www.mscbs.gob.es/normativa/docs/ConsultaPublicaPreviaDEF_II.pdf)

Consulta pública previa sobre el Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/informacion-publica/consulta-publica-previa/cerrados/2017/umbrales-cuantia-becas.html>

Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia/ConsultaPublica.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia/ConsultaPublica.html)

Consulta pública previa sobre la tramitación del Real Decreto que regula la pesca marítima de recreo en aguas exteriores. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<https://www.mapa.gob.es/es/pesca/participacion-publica/consulta.aspx>

Consulta pública previa sobre la elaboración del Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para la simplificación administrativa en la expedición de títulos de especialistas en ciencias de la salud. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/informacion-publica/consulta-publica-previa/cerrados/2017/simplificacion-especialistas-ciencias-salud.html>

Consulta pública previa sobre un Proyecto de Bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de rehabilitación de viviendas. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-un-proyecto-de-bases-reguladoras-para-la-concesion-de-subsidencias-en>

Consulta pública previa sobre un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de Aragón. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-un-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-partic-1>

Consulta pública previa sobre modificación de la Ley de Apoyo a las Familias de Aragón. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-modificacion-de-la-ley-de-apoyo-las-familias-de-aragon>

Consulta pública previa sobre un Proyecto de Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte por la que se modifica la organización y el funcionamiento del Centro Aragonés de Recursos para la Educación Inclusiva (CAREI). Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/proyecto-de-orden-de-la-consejera-de-educacion-cultura-y-deporte-por-la-que-se-modifica-la>

Consulta pública previa sobre un Proyecto de Decreto, referido a la Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino francés a su paso por Aragón. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-directriz-de-ordenacion-territorial-del-camino-de-santiago-camino-fr-0>

Consulta pública previa sobre aprobación de Orden por la que se acuerda la iniciación de la regulación del procedimiento de reconocimiento y expedición del título de familia monoparental de la Comunidad Autónoma de Aragón. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-aprobacion-orden-por-la-que-se-regula-el-procedimiento-de-reconocimien>

Consulta pública previa sobre un proyecto de Decreto por el que aprueba el Reglamento de las Escuelas de Tiempo Libre y sus Enseñanzas en Aragón. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-un-proyecto-de-decreto-que-regula-las-escuelas-de-tiempo-libre-y-las-0>

Consulta pública sobre el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las actividades juveniles de tiempo libre en la Comunidad Autónoma de Aragón en su modalidad de acampadas, colonias y campos de trabajo. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-un-proyecto-de-decreto-que-regula-las-actividades-de-tiempo-libre-0>

Consulta pública previa sobre la orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de Servicios Sociales. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<http://aragonparticipa.aragon.es/consulta-publica-previa-sobre-la-orden-de-la-consejera-de-ciudadania-y-derechos-sociales-por-la-qu-1>

Consulta pública previa sobre la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica de Zaragoza. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/consulta-publica/contaminacion-acustica/>

Consulta pública previa sobre la creación del Distrito Sur. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/consulta-publica/distrito-sur/>

Consulta pública previa sobre la creación de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/consulta-publica/oficina-fraude/>

Consulta pública previa sobre el Reglamento de Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS). Última consulta 15/04/2019. Disponible en:

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/consulta-publica/reglamento-cmss/>

Consulta pública previa sobre la Ordenanza para la Ecoeficiencia y la Gestión Integral del Agua (OMECGIA). Última consulta 15/04/2019. Disponible en:  
<https://www.zaragoza.es/sede/portal/consulta-publica/gestion-agua/>

Consulta pública previa sobre la Ordenanza para la Circulación y Estacionamiento de Vehículos de Movilidad Personal (VMP). Última consulta 15/04/2019. Disponible en:  
<https://www.zaragoza.es/sede/portal/consulta-publica/movilidad-personal/>